

УДК 342.843.5

**ПЕРСПЕКТИВЫ ВОЗВРАТА В ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО  
ГРАФЫ «ПРОТИВ ВСЕХ»  
PROSPECTS OF RETURN TO THE ELECTORAL LEGISLATION  
OF THE COLUMN “AGAINST ALL”**

**©Кудряшова Е. Е.**

*Липецкий филиал Российской академии народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте РФ  
г. Липецк, Россия, katena.kudryashova.94@mail.ru*

**©Kudryashova Ye.**

*Lipetsk branch of Russian Presidential Academy of National  
Economy and State Administration  
Lipetsk, Russia, katena.kudryashova.94@mail.ru*

*Аннотация.* В статье рассматривается перспектива возвращения в избирательные бюллетени графы «против всех». Методология исследования базируется на традиционных для юридической науки принципах, приемах и методах: диалектика, анализ, синтез, аналогия, дедукции и т. д. Осуществляется обзор генезиса формы голосования «против всех», а также проводится всесторонний анализ современного избирательного законодательства Российской Федерации на предмет эффективности и необходимости возвращения данной графы на местных, региональных и федеральных выборах. Делается вывод, что только при повсеместном введении графы «против всех» на местных выборах во всех субъектах РФ, можно будет принять окончательное решение о ее возвращении на региональных и федеральных выборах.

*Abstract.* The article deals with the prospect of returning to the ballots of the column “against all”. The research methodology is based on the traditional legal science principles, techniques and methods: the dialectic, analysis, synthesis, analogy, deduction, etc. Shall review the genesis of the form of voting “against all”, as well as conducted a comprehensive analysis of the current electoral legislation of the Russian Federation for the efficiency and the need to return these columns in the local, regional and federal elections. The conclusion is that only when the widespread introduction of the column “against all” in the local elections in all regions of Russia, it will be possible to take a final decision on its return to the regional and federal elections.

*Ключевые слова:* бюллетень, волеизъявление, выборы, графа «против всех», голосование, кандидат, избирательное законодательство, избирательная компания, политическая партия, электорат.

*Keywords:* bulletin, expression of will, elections; column “against all”, voting, candidate; electoral legislation, election campaign, political party, electorate.

Демократия любого государства зависит не столько от объема политических прав граждан, сколько от степени свободы их реализации. Российская избирательная система отличается существенным динамизмом. Практически каждая избирательная компания проходит по новым правилам. При этом наблюдаются ситуации, когда отвергнутые нормы и институты возвращаются в практику регулирования.

Так, уже в первых отечественных законах, регулирующих реализацию избирательных прав граждан на основе демократических принципов, реальный выбор достигался путем предоставления возможности голосовать как за одного из кандидатов, допущенных к выборам, так и против всех кандидатов. В дальнейшем данная идея получила свое последовательное развитие в российском избирательном праве [5, с. 31–32].

Впервые аналог графы «против всех» появился вместе с альтернативными выборами на выборах народных депутатов СССР в 1989 году. В соответствии со ст. 46 Закона РСФСР от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов РСФСР», избирателям было необходимо вычеркнуть из избирательного бюллетеня кандидатов, против которых они голосуют. При этом можно было вычеркнуть всех кандидатов.

В 1993 году в избирательных бюллетенях Указом Президента РФ от 01 октября 1993 г. №1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период» и Указом Президента РФ от 11 октября 1993 г. №1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» появилась специальная графа «против всех».

В 1994 году данная графа была закреплена на выборах всех уровней Федеральным законом от 06 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации».

Федеральным законом от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» была введена норма, в соответствии с которой в случае, если большинство избирателей проголосовали «против всех», выборы признавались несостоявшимися, все кандидаты проигрывали и назначались повторные выборы.

В 2005 году в связи с принятием Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации», субъектам Российской Федерации было предоставлено право не включать данную графу в бюллетени на региональных и местных выборах.

Однако в 2006 году в целях экономии бюджетных средств на проведение гипотетических повторных выборов графа «против всех» была отменена Федеральным законом от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)».

В конце сентября 2013 года в политических кругах с новой силой разразились дискуссии о необходимости возврата в избирательные бюллетени графы «против всех». Поводом к возобновлению таких дискуссий послужила инициатива спикера Совета Федерации В. И. Матвиенко, которая вместе со своими коллегами по верхней палате парламента внесла в Государственную Думу проект закона о возвращении такой графы: законопроект от 16 октября 2012 г. № 360863-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения формы голосования против всех кандидатов (против

всех списков кандидатов)». Причем речь шла о выборах всех уровней, кроме выборов Президента РФ.

В пояснительной записке к законопроекту В. И. Матвиенко совместно с соавторами уделила особое внимание следующим характерным конституционным элементам избирательных прав граждан:

1. Каждый избиратель имеет один голос;
2. Голос одного избирателя равен голосу другого;
3. Голоса «за» и «против» равносильны;
4. Голосование против каждого конкретного кандидата имеет такую же юридическую значимость, как голосование против всех [2].

По мнению авторов законопроекта, в настоящее время «избиратель, которого не устраивает ни один из кандидатов, ни одна из партий, не имеет возможности отразить это в избирательном бюллетене, где графа «против всех» отсутствует. Свою позицию он может выразить либо порчей бюллетеня, либо игнорированием выборов» [3]. Действительно, российское законодательство после отмены графы «против всех» существенно ограничило граждан в возможности легитимно выражать свое мнение на выборах всех уровней, что неизбежно привело к снижению политической активности населения и снижению явки на выборах. А, как отметил А. П. Забайкалов, обязанностью государства является разработка и постоянное совершенствование электорального процесса и, в частности, процедуры голосования, с целью выявления, по возможности, воли каждого избирателя; ограничение активного избирательного права по основаниям, не связанным с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, недопустимо [4, с. 23].

В контексте нынешней российской политической действительности возврат графы «против всех» может расцениваться как очередная политическая технология действующей власти, которая поможет ей максимально использовать административный ресурс на будущих выборах различных уровней, за исключением президентских. Предположение о том, что возврат графы «против всех» может быть использован в интересах определенных политических сил, подтверждает и тот факт, что согласно законопроекту, в избирательные бюллетени на выборах Президента РФ такая графа не вернется. Действительно, при отсутствии у действующего главы государства реальных оппонентов и фактическом отсутствии у граждан, какого либо выбора, кандидат «против всех» представляется наиболее серьезным конкурентом.

В пользу того, что возврат возможности проголосовать «против всех» необходим действующей власти, говорит еще одно обстоятельство. В условиях высокой избирательной активности и высокого рейтинга правящей партии наличие графы «против всех» может привести к снижению результата правящей партии. Напротив, в условиях низкой политической активности графа «против всех», наоборот, позволит правящей партии победить на выборах с достаточно низким результатом, а также позволит максимально эффективно использовать при этом административный ресурс.

Кроме того, не может не вызывать подозрения тот факт, что инициаторами отмены графы «против всех» в 2006 году выступали те же самые политические силы, которые спустя восемь лет предложили ее возврат. Поэтому в целях исключения возможностей манипулирования волеизъявлением граждан в угоду тех или иных политических сил необходимо принять ряд мер, направленных на придание графе «против всех» действительного политического веса.

Так или иначе, но в редакции закона, одобренной Советом Федерации Федерального Собрания РФ, графа «против всех» была возвращена в избирательные бюллетени только

на местных (муниципальных) выборах. Избиратели смогут голосовать «против всех» на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и выборах должностных лиц местного самоуправления. При этом на уровне субъектов Российской Федерации за действующей властью остается право отказаться от этой графы, приняв на региональном уровне соответствующий закон [5].

С одной стороны, как отмечают специалисты, «готовность Центра «поделиться полномочиями и политической ответственностью» является новым этапом развития российского федерализма» [6, с. 44]. Однако, с другой стороны, руководство того или иного региона может на одних выборах местного уровня возвращать в бюллетени графу «против всех», на других же убирать данную графу, тем самым манипулируя в своих интересах мнением и настроением электората, что, несомненно, противоречит духу действующей Конституции РФ.

Представляется, что возвращение графы «против всех» в избирательное законодательство позволит увеличить явку избирателей и заставит участников политических процессов более качественно и эффективно осуществлять избирательную кампанию и выполнять возложенные на них обязательства. Введение данной графы также необходимо и для объективной, истинной оценки реального настроения электората, его предпочтений и выявления реальной политической силы.

Голосование «против всех» является формой легального протеста. В условиях современной российской реальности стала набирать силу концепция — «Голосование за любую иную партию, кроме партии власти», которая означает недоверие лидирующей партии. В связи с этим гражданам приходится подавать голоса за любую оппозиционную партию, дабы выразить некий протест. Такие голоса, как правило, распределяются между КПРФ и ЛДПР. Данная концепция не является отражением реального волеизъявления электората. По сути, графа «против всех» позволяет избежать голосования наугад избирателями, которые не имеют четкого и ясного представления о тех или иных политических партиях.

В целом же после внедрения графы «против всех» в избирательные бюллетени выборы станут более открытыми, честными и прозрачными, а это, в свою очередь, несомненно, увеличит явку избирателей. Выкристаллизуется отдельная группа голосующих против всех, которая проиллюстрирует недочеты в линейке политических проектов персон, которые не готовы дать настроенным на протест избирателям то, чего они хотят. Будет ясно, какие именно электоральные группы могут возникнуть.

Что же касается фальсификаций и манипуляций, то в данном вопросе нельзя рассчитывать исключительно на юридические меры. Это во многом социальная и моральная проблема, основной путь решения которой — повышение уровня жизни, правовой культуры и политической ответственности граждан [7, с. 20].

Только при повсеместном введении графы «против всех» сначала на местных выборах во всех субъектах РФ, можно будет принять окончательное решение, есть ли смысл настаивать, чтобы данная графа появилась на региональных и даже федеральных выборах, как это было предусмотрено в первоначальной редакции законопроекта.

#### *Список литературы:*

1. Забайкалов А. П. Роль голосования «против всех» // IX международная научно-практическая конференция «Управление и инструменты гармонизации социально-экономических отношений в условиях глобализации» (Липецк, 28 апреля 2015 г.): труды в 2 частях / под общ. ред. Г. Ф. Графовой, А. Д. Моисеева. М.: Современная экономика и право, 2015. Ч. 2. С. 31–36.

2. Графа «против всех» может вернуться в избирательные бюллетени. Режим доступа: <http://www.garant.ru/news/520843/> (дата обращения 22.05.2016).
3. Матвеев В. И. Графа «против всех» может вернуться в избирательные бюллетени // Известия. 2013. №195. С. 4.
4. Забайкалов А. П. Реализация конституционного права на участие в выборах и референдумах посредством голосования по почте: дис. ... канд. юрид. наук. Елец, 2009. 183 с.
5. Информационно–аналитический портал нефть России. Режим доступа: <http://www.oilru.com/news/410708> (дата обращения 22.05.2016).
6. Лоторев Е. Н. К вопросу о формировании современных федеративных отношений как основы устойчивого развития государства // IX международная научно–практическая конференция «Управление и инструменты гармонизации социально–экономических отношений в условиях глобализации» (Липецк, 28 апреля 2015 г.): труды в 2 частях / под общ. ред. Г. Ф. Графовой, А. Д. Моисеева. М.: Современная экономика и право, 2015. Ч. 2. С. 40–44.
7. Забайкалов А. П. Реализация конституционного права на участие в выборах и референдумах посредством голосования по почте: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. 21 с.

#### *References:*

1. Zabaikalov A. P. Rol' golosovaniya “protiv vseh”. IX mezhdunarodnaya nauchno–prakticheskaya konferentsiya “Upravlenie i instrumenty garmonizatsii sotsial'no–ekonomicheskikh otnoshenii v usloviyakh globalizatsii” (Lipetsk, 28 aprelya 2015 g.): trudy v 2 chastyakh, pod obshch. red. G. F. Grafovoi, A. D. Moiseeva. Moscow, Sovremennaya ekonomika i pravo, 2015, part. 2, pp. 31–36.
2. Grafa “protiv vseh” mozhет vernut'sya v izbiratel'nye byulleteni. Available at: <http://www.garant.ru/news/520843/>, accessed 22.05.2016.
3. Matveenko V. I. Grafa “protiv vseh” mozhет vernut'sya v izbiratel'nye byulleteni. Izvestiya. 2013, no. 195, p. 4.
4. Zabaikalov A. P. Realizatsiya konstitutsionnogo prava na uchastie v vyborakh i referendumakh posredstvom golosovaniya po pochte: dis. ... kand. yurid. nauk. Yelets, 2009. 183 p.
5. Informatsionno–analiticheskii portal neft' Rossii. Available at: <http://www.oilru.com/news/410708>, accessed 22.05.2016.
6. Lotorev E. N. K voprosu o formirovaniy sovremennykh federativnykh otnoshenii kak osnovy ustoichivogo razvitiya gosudarstva. IX mezhdunarodnaya nauchno–prakticheskaya konferentsiya “Upravlenie i instrumenty garmonizatsii sotsial'no–ekonomicheskikh otnoshenii v usloviyakh globalizatsii” (Lipetsk, 28 aprelya 2015 g.): trudy v 2 chastyakh / pod obshch. red. G. F. Grafovoi, A. D. Moiseeva. Moscow, Sovremennaya ekonomika i pravo, 2015. part 2, pp. 40–44.
7. Zabaikalov A. P. Realizatsiya konstitutsionnogo prava na uchastie v vyborakh i referendumakh posredstvom golosovaniya po pochte: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Belgorod, 2009, 21 p.

*Работа поступила  
в редакцию 21.05.2016 г.*

*Принята к публикации  
23.05.2016 г.*